



FUNDACIÓN EU-LAC

BASES RENOVADAS PARA LA RELACIÓN UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Actas del Seminario EU-LAC/GIGA, 17 y 18 de septiembre de 2012, Hamburgo

Co-organizador:



Con la contribución de:



El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Tres premisas y cuatro proposiciones para el debate

José Antonio Sanahuja*

Durante más de tres décadas, las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe se han caracterizado por la continuidad de sus principales objetivos, en ámbitos como la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el Estado de derecho, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo. Al mismo tiempo, han tratado de adaptarse a las exigencias cambiantes del panorama global y los importantes cambios experimentados por cada región a lo largo de esas décadas.

En retrospectiva, los resultados de esas relaciones han sido muy notables en sus tres principales ámbitos: diálogo político, cooperación al desarrollo, y relaciones económicas, en particular en materia de comercio e inversiones. Sin embargo, en vísperas de la Cumbre de Santiago de Chile de 2013, en un contexto de crisis y cambio acelerado del escenario internacional, parece de nuevo necesaria la reflexión y el debate sobre el futuro de estas relaciones, y en particular sobre su relevancia, racionalidad y objetivos. Esta ponencia tratará de contribuir a esa reflexión a partir de tres premisas, referidas a esos elementos de cambio, y cuatro proposiciones respecto al sentido, alcance y propósito de las relaciones birregionales en el futuro inmediato.

Primera premisa: el reequilibrio de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe.

En primer lugar, es necesario asumir que se ha producido un importante reequilibrio de las relaciones entre ambas regiones. Aunque ello no las elimina totalmente, sí atenúa las tradicionales asimetrías – de poder, de riqueza y en cuanto a las expectativas y percepciones mutuas – sobre las que esa relación se había construido. Este reequilibrio es una manifestación de procesos más amplios de cambio en las estructuras de poder del sistema internacional, que afectan a sus fuentes, su naturaleza y sus pautas de distribución.

Por un lado, encontramos una UE que atraviesa una crisis, la más grave desde su creación. Más allá de los problemas de la eurozona, está poniendo en cuestión sus más importantes dimensiones económicas, políticas y sociales y supone una amplia redefinición de su construcción institucional. Esa crisis pone en cuestión la integración europea como referente de gobernanza transnacional de corte cosmopolita, más allá del Estado-nación y del tradicional concepto westfaliano de soberanía. Debilita su atractivo como modelo capaz de integrar la eficiencia económica y la cohesión social. Y hace poco creíbles sus pretensiones de convertirse en un verdadero actor global basado en valores, como “potencia civil” o “potencia normativa”. Buena parte de estos procesos conducen a una creciente irrelevancia de la UE, en gran medida auto-infligida por sus propias dinámicas internas y su incapacidad de afrontar eficazmente esos problemas.

* José Antonio Sanahuja es investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Esa crisis tiene efectos visibles en América Latina, donde la UE era tradicionalmente percibida por muchos actores políticos y sociales como un “actor progresivo” a favor del cambio político y social. Hoy, en un visible contraste, no son pocos los actores, e incluso gobiernos, que en el marco de sus propios discursos de auto-legitimación, obtienen visibles réditos políticos presentando a la UE como un actor “neoliberal” contrario a los intereses de la región y de sus procesos de cambio.

En un marcado contraste con la UE, se observa una América Latina en ascenso, en la que, como resultado de una creciente diferenciación interna, hay países que pugnan por ejercer un liderazgo regional y global. Es una América Latina más estable, próspera, asertiva y confiada en sus propias capacidades y activos. A pesar de la crisis la región ha mantenido un fuerte crecimiento económico, animado por la bonanza exportadora hacia Asia y el crecimiento de la demanda interna, en sociedades donde se expanden las clases medias y se reduce la pobreza y la desigualdad. Con buenos resultados en las cuentas externas y balanzas fiscales saneadas, los problemas económicos más inmediatos son, en parte, los propios de ciclos expansivos, como el recalentamiento de las economías, o la avalancha de capital externo. Esa mayor confianza en sí misma es también visible en la política exterior, con una actuación más autónoma y asertiva, y la creación y consolidación de organizaciones regionales como Unasur o la CELAC.

Estos cambios modifican las expectativas y la valoración de la relación birregional en ambas partes de la misma: durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político y un apoyo tangible para abordar sus agendas de paz, democratización y desarrollo. Sin embargo, a causa de la crisis parece diluirse el papel de la UE como referente de integración y como modelo de economía social de mercado y de cohesión social. En resumen, la UE deja de ser vista como fuente de soluciones y pasa a ser origen y causa de problemas, como el posible contagio de la recesión económica y de turbulencias financieras. La UE también parece perder relevancia para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben – y materializan – ante el ascenso de Asia y en particular de China, un actor menos exigente que la UE en términos políticos y que parece ofrecer un mayor potencial económico. Pero no solamente es América Latina quien mira más a Asia. También la UE se orienta más hacia esa región, considerando a América Latina y el Caribe como una opción menos relevante, menos promisoría y menos atractiva de lo que pareció ser en los años noventa, y que para muchos actores europeos no habría logrado satisfacer las elevadas expectativas europeas que la región suscitó en esa década.

Segunda premisa: el fin del ciclo interregionalista de las relaciones.

El interregionalismo es un modelo analítico, pero también es una estrategia política. Desde mediados de los años noventa, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han respondido a una estrategia interregional que fue trazada desde la Comisión y el Consejo, con el liderazgo del entonces Vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, y la Presidencia alemana del Consejo.

En vísperas de la Cumbre de Santiago de Chile debiera asumirse que el ciclo del interregionalismo como estrategia está ya agotado, en gran medida porque sus principales objetivos se han alcanzado.

En concreto, el diálogo político interregional está plenamente institucionalizado, y sobre todo se ha ido materializando una “red” de acuerdos de asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio, que se plantearon como las principales aspiraciones y metas de largo plazo de esa estrategia. Esa estrategia se basó en la “cartografía” del regionalismo latinoamericano y en la redefinición del regionalismo europeo de mediados de los años noventa; y al menos durante década y media, ha definido un modelo de relación a alcanzar, proporcionando una narrativa, un relato y unos objetivos ambiciosos, de largo plazo y de carácter estratégico para la relación birregional. Como se indicó, se trataba de crear una red de acuerdos de asociación que si bien comenzó con una propuesta más limitada – los acuerdos con México, Chile y Mercosur –, se amplió posteriormente, no sin resistencias de la UE, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países centroamericanos.

Que el interregionalismo esté agotado como estrategia, y sus objetivos amortizados desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no significa que ese ciclo haya terminado totalmente, pues se trata de un modelo inacabado. En primer lugar, se ha de completar la red de acuerdos de asociación. Mientras no se abandone formalmente ese objetivo, está pendiente la negociación UE-Mercosur, que con la incorporación de Venezuela a ese grupo entra en una nueva fase, más compleja, sin que se hayan superado los obstáculos que en materia agrícola y comercial y en otros capítulos han impedido la conclusión de ese acuerdo. A mediano plazo, no hay que descartar la incorporación de Ecuador o de Bolivia al “Acuerdo multipartes” ya suscrito con Perú y Colombia. Finalmente, ha de abordarse la asociación de la UE con Cuba, una vez las circunstancias lo permitan, en el marco de las relaciones UE-Caribe.

Además, la firma de Acuerdos de Asociación supone oportunidades y retos de gran magnitud. Primero, en lo referido al diálogo político y cooperación, involucrando a los actores gubernamentales y a la sociedad civil. Segundo, en lo referido al comercio y las inversiones, que exigen nuevos mecanismos de cooperación para desarrollar políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a sus características como países de renta media.

En cualquier caso, esta agenda, sin menoscabo de su relevancia, responde a objetivos del pasado, y no a los nuevos desafíos de la relación birregional y a las exigencias del contexto internacional, y es necesario encontrar un nuevo relato, una nueva narrativa y un nuevo horizonte estratégico para la relación. Se firme o no el acuerdo con Mercosur, en tanto estrategia y objetivo el interregionalismo ya no da más de sí como estrategia de largo plazo. No porque el bilateralismo constituya una alternativa viable. Ni la una ni la otra responderían a la cartografía y las estrategias de la integración y de los nuevos regionalismos presentes en la región, ni a las prioridades de la Unión Europea del presente.

Tercera premisa: comprender adecuadamente el papel de los apriorismos teóricos.

El debate sobre la racionalidad, motivaciones y objetivos de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe no es sino una expresión concreta del debate más amplio sobre los porqués, quienes y como de las relaciones internacionales, la cooperación y la política exterior. No es el objeto de estas líneas introducirse en ese debate, pero cabe recordar que desde el realismo político se insiste en

que la cooperación – cuyas posibilidades, de antemano, se consideran muy limitadas – respondería en lo esencial a la búsqueda de equilibrios de poder en una estructura internacional jerárquica. La teoría crítica también cuestiona la cooperación, entendiendo que en lo esencial encubre relaciones de dependencia derivadas de la expansión del capitalismo a escala transnacional. Por el contrario, desde el institucionalismo y otras teorías basadas en la *rational choice*, se considera que esa cooperación, a través de instituciones y reglas comunes, constituye una elección o preferencia racional para satisfacer intereses de una manera más eficiente, reduciendo costes de transacción. Finalmente, el social-constructivismo pone énfasis, como principal variable explicativa, en las ideas y los significados intersubjetivos, y en particular en las identidades y los valores compartidos.

Lo que es relevante es que esos marcos teóricos no son solo ni principalmente el *explanans* sino el *explanandum*; es decir, más que la explicación de las relaciones de cooperación, o de su ausencia, son un factor explicativo de la conducta de los actores que participan en esas relaciones, en la medida que dan forma a sus percepciones, expectativas, y sus prácticas sociales. En otras palabras, conforman y orientan *ex ante* a los actores y su función de agencia en la conformación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y pueden ser también argumentos discursivos de legitimación *ex post* de las mismas. En un momento de crisis y cambio del sistema internacional, y del consiguiente reacomodo de sus actores, la relevancia de estas cuestiones teóricas no es solo ni principalmente académica, sino política: aceptar ciertos apriorismos teóricos como hechos dados, y no socialmente y políticamente contruidos, puede tener importantes consecuencias – a favor o en contra – de la redefinición de la racionalidad, orientación, alcance y objetivos del diálogo birregional y de las relaciones de cooperación que ambas partes puedan construir.

A partir de estas premisas, ¿Cuáles serían entonces los fundamentos, racionalidad y funciones de la relación birregional en la actualidad? Este interrogante, del que obviamente dependerá la continuidad, alcance y relevancia de esa relación, admitiría cuatro grandes respuestas o proposiciones, todas ellas interrelacionadas, y que se fundamentan en los presupuestos teóricos mencionados en el apartado anterior.

La primera proposición es la que plantearía una asociación basada en una identidad y en unos valores compartidos. La segunda proposición alude a una asociación birregional para responder a los imperativos de la concertación y la actuación común para la gobernanza de la globalización y la gestión de los riesgos globales. La tercera, una asociación para afrontar los desafíos del desarrollo socioeconómico y la mejora de la inserción internacional de ambas regiones en el proceso, muy rápido e intenso, de desplazamiento de la riqueza y el poder económico o *shifting wealth* hacia Asia. Y la cuarta proposición, una asociación birregional para promover una cooperación temática avanzada en áreas donde existen intereses comunes. A continuación, se examinarán brevemente cada una de ellas, abordando su potencial, limitaciones y problemática.

Primera proposición: una asociación birregional basada en identidades y valores compartidos.

Cumbre tras cumbre, las relaciones birregionales han hecho explícita su adhesión a un conjunto de valores enraizados en la tradición occidental, así como en la historia e identidad latinoamericana y eu-

ropea, basados entre otros en la democracia y en la vigencia de los derechos humanos, el estado de derecho, la cohesión social, el multilateralismo, la paz, y la cooperación internacional. Esos valores, en resumen, no son otros que los propios del internacionalismo liberal, pero con marcados acentos latinoamericanos y europeos. Junto al diálogo político birregional, aparecen expresamente recogidos en los tratados constitutivos y la práctica de las organizaciones de ambas partes, sea la UE a través del Tratado de Lisboa, o Unasur y CELAC.

En un contexto internacional con actores emergentes que no siempre comparten esos valores, y con una creciente fisonomía “post-occidental”, la conformación e identidad de la Asociación Estratégica birregional como comunidad basada en los valores de Occidente constituye un rasgo singular de su identidad y su práctica política, y puede ser también fuente de legitimidad e influencia internacional. Ello es especialmente relevante de cara a la redefinición de los principios, reglas e instituciones sobre las que descansará el futuro orden internacional.

Fundamentar esa relación en una identidad y unos valores plantea, sin embargo, una cuestión ineludible: la identidad siempre se define en relación a terceros, al “otro”, a la alteridad respecto de esa comunidad birregional de valores. Se ha afirmado en ocasiones que la relación birregional solo tiene sentido en un “triángulo atlántico” con Estados Unidos, dado que éste es también parte de “Occidente” y que los valores que sustentan la asociación birregional son también los que Estados Unidos promueve respecto a actores y cosmovisiones no occidentales. Por lo tanto, ese sería su destino natural.

Sin embargo, la historia y el presente de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe parece indicar que, al menos en parte Estados Unidos se constituyó como la alteridad que justificaría la existencia misma y la actuación de la Asociación birregional. No porque ésta se haya enfrentado a Estados Unidos, pero sí como afirmación de una forma distinta, o matizada, de entender lo que es Occidente y sus papel internacional. La relación birregional, y en especial la UE ante su contraparte latinoamericana, ha querido ser una alternativa a Estados Unidos ofreciendo un modelo social y económico distinto al modelo neoliberal estadounidense. O en términos de *Realpolitik*, se ofreció como opción para diversificar las relaciones exteriores, acceder a otros mercados y por lo tanto ganar autonomía internacional mediante una obvia estrategia de diversificación. Al respecto se puede recordar que la relación birregional nace, al menos desde la parte europea, como respuesta estratégica al la estrategia bélica del Presidente Reagan en Centroamérica, en los años ochenta, y al proyecto de libre comercio del ALCA en los años noventa.

Peter Hakim ha señalado que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, por un lado, y las relaciones hemisféricas con Estados Unidos, por otro, son cada vez más parecidas y presentan un creciente grado de convergencia. Ello puede ser cierto en cuanto al libre comercio – en realidad, la necesidad de asegurar la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con las normas de la OMC deja poco margen para la diferencia – o en materia migratoria, habida cuenta de la incidencia de esta cuestión en los procesos electorales tanto de la UE como de Estados Unidos. Sin embargo, en otros aspectos estos actores siguen teniendo enfoques muy distintos. Por ejemplo, en el enfoque sobre el tratamiento de las drogas ilícitas.

La pregunta clave es si ese papel de tercero en discordia, sobre el que construir una identidad basada en valores diferenciados, lo va a asumir ahora un actor no occidental como China u otros países asiáticos. El profesor Jiang Shixue, por ejemplo, ve posible una relación triangular armoniosa y mutuamente provechosa entre China, la UE y América Latina y el Caribe. Tal vez pueda ser así en el ámbito económico, en materia de comercio e inversiones. Sin embargo, en el ámbito del diálogo político quizás no sea posible.

Si los valores compartidos van a continuar siendo, como lo fueron en el pasado, uno de los fundamentos de la relación birregional, ya no pueden darse por sentados. (Re)constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica, por varias razones. En primer lugar, los valores democráticos y el propio concepto de democracia, la integración regional, o los equilibrios entre Estado, mercado y sociedad son cuestiones que están hoy en debate en el seno de ambas regiones. En segundo lugar, la compleja y en ocasiones contradictoria relación entre intereses y valores que fundamenta las políticas exteriores y los alineamientos internacionales de ambas partes está cambiando para adaptarse a un mundo en evolución. En tercer lugar, porque muchos de los valores compartidos sobre los cuales se construyó la relación birregional en décadas anteriores están hoy amortizados, en el sentido de que ya han sido asumidos por la mayor parte de la comunidad internacional y han dejado de tener un valor distintivo. Por todo ello, es necesario un diálogo renovado y un permanente esfuerzo de actualización en aquellos ámbitos en los que se pueda marcar la diferencia, en los que se pueda ir más allá de los principios que ya están plenamente asumidos. En todo ello, la sociedad civil ha de tener un papel clave, y cabe albergar la esperanza de que la Fundación EU-LAC pueda jugar un papel animando ese diálogo político renovado y más amplio.

Segunda proposición: una asociación para la gobernanza de la globalización.

Hay que subrayar que éste ha sido un objetivo expreso de la relación birregional, cuya relevancia parece mayor en un mundo que, más allá de su aparente naturaleza multipolar, es cada vez más interdependiente y transnacional. De manera reiterada, ambas regiones han expresado su voluntad de utilizar la relación interregional y el interregionalismo como mecanismos de concertación para definir las reglas, instituciones y regímenes internacionales de los que dependería la regulación y la gobernanza de la globalización a través de un multilateralismo más eficaz; para mejorar la provisión de bienes públicos globales, afrontar las externalidades negativas – o “males públicos” –, y mejorar la gestión de los riesgos de alcance global generados por crecientes dinámicas de interdependencia y por los procesos transnacionales que afectan a los Estados, las sociedades y los mercados de ambas regiones.

La experiencia de algo más de una década de Cumbres birregionales y de asociación estratégica birregional muestra que estos propósitos no son fáciles. Existen visiones diferenciadas en torno a la agenda multilateral por ambas partes: en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, al desarme y control del armamento, a la arquitectura financiera internacional, las respuestas a la crisis, o la responsabilidad de proteger o *al* proteger, por citar algunos ejemplos o debates recientes. Hay dificultades derivadas de la preferencia de algunos países por una actuación internacional individual, antes que por la concertación de posiciones en sus respectivos agrupamientos regionales. La UE y su política

exterior y de seguridad común no siempre logra una actuación concertada entre los propios estados miembros, y sabemos, por ejemplo, que CELAC y Unasur, siendo plataformas de concertación muy efectivas respecto de asuntos de la propia región, no los son para los asuntos globales. No existe un “grupo ABM”, pues Argentina, Brasil y México, países latinoamericanos en el G20, ni siquiera conciertan entre sí sus posiciones en ese Grupo, y menos aún con el resto de los países latinoamericanos. A ello no es ajeno que en relación a los problemas macroeconómicos globales, a la gestión de la crisis, o a “guerra de divisas” global, estos países tienen posiciones muy distintas, que vienen impuestas por sus muy diferentes estructuras exportadoras. Por esa razón, una cuestión clave como la relación cambiaría con el yuan/reminbi chino no es vista por igual por México o por Argentina o Brasil. Por ello, la concertación de posiciones en el plano birregional requerirá probablemente de un mayor esfuerzo en el seno de cada una de las propias regiones.

Estas dificultades, sin embargo, no debieran invalidar el potencial de la asociación birregional para una acción más coordinada y eficaz, a partir de procesos como el fortalecimiento de la acción exterior de la UE a partir del Tratado de Lisboa, el ascenso y mayor proyección global de América Latina a través de Unasur y CELAC, y la presencia de ambas partes en el G-20. En ese marco, el diálogo político institucionalizado sigue siendo relevante como espacio de socialización y aprendizaje conjunto, generador de confianza y de visiones comunes sobre el futuro del sistema internacional.

Tercera proposición: una asociación para el desarrollo y la mejora de la inserción internacional frente a los cambios económicos globales.

Se ha señalado reiteradamente que uno de los principales procesos de cambio en el sistema internacional es el rápido desplazamiento del poder económico hacia Asia, y la irrupción, en pocos años, de unos mil quinientos millones de personas a la fuerza de trabajo global. Es un proceso que significa profundas transformaciones en los patrones exportadores, los vínculos económicos con el exterior, plantea importantes desafíos en materia de competitividad internacional, afecta de manera decisiva al empleo y a los sistemas de protección social, y en suma obliga a hacer un gran esfuerzo de reposicionamiento de ambas regiones.

En ese intento de mejorar la inserción internacional tanto de la UE como de América Latina y el Caribe, la asociación birregional juega un papel importante. Aunque pueda ser un mercado en declive relativo frente al rápido ascenso de Asia, para América Latina la UE continúa siendo el segundo destino más importante para sus exportaciones, por su escala y por su elevada renta per cápita y su potencial de diversificación. También es la principal fuente de IED, en particular en sectores asociados a un mayor contenido tecnológico y con gran potencial exportador. En materia de cooperación, el papel de la UE es único de cara a la educación superior y las políticas de I+D+I que la región necesita para mejorar su competitividad a largo plazo. Para la UE, el ascenso de América Latina y el Caribe, frente al estancamiento de la economía europea, se configura como atractivo mercado y destino de inversiones, en particular para pymes europeas que, ante la recesión, han de acelerar su proceso de internacionalización. Las “multilatinas” también tienen potencial de crecimiento en su internacionalización en Europa. Finalmente, más allá de los vínculos económicos birregionales, existe un importante potencial de triangulación económica con Asia – al igual que ya ha ocurrido con el mercado de Estados Unidos –,

en especial a través de los países que han firmado Acuerdos de Asociación con la UE, como parte de estrategias radiales o de *hub and spoke*.

Ahora bien, existen riesgos que no deben ignorarse. Si la agenda empieza a ser presidida por los intereses económicos descritos, lo que se observa con claridad – al menos en la UE – es el auge de políticas de apoyo a la expansión de sus empresas en el exterior de corte neo-colbertista, que los lleva a actuar individualmente, en desmedro de una actuación como UE, en una lógica competitiva entre gobiernos que actúa como fuerza de fragmentación y división de cara a la relación birregional y sus supuestos de acción colectiva, que sería incluso disfuncional respecto a esta dinámica. Un riesgo adicional es el que supone la primacía de las agendas e intereses económicos frente a los valores democráticos que han caracterizado a la relación birregional. Supondría una deriva de la relación birregional hacia un patrón o modelo que ya se conoce, y que la UE ya tiene con algunos países asiáticos. Es, por ejemplo, el patrón de relación que la UE mantiene con China, con quien existen importantes vínculos comerciales y de inversión... y pocas preguntas en materia de democracia o derechos humanos. ¿Es ese es el tipo de relación que la UE desea tener con Latinoamérica y el Caribe?

Cuarta proposición: una asociación para la cooperación temática avanzada con países de renta media.

Son numerosas las áreas en las que la relación birregional ofrece un gran potencial para una cooperación acorde a las demandas propias de los países de renta media (PRM), caracterizada por la flexibilidad para adaptarse a las distintas realidades nacionales, y que al tiempo recoja el importante acervo acumulado por ambas regiones en materia de cooperación y ayuda al desarrollo. Cabe mencionar, de forma muy sucinta, la agenda económica y social que se deriva de los acuerdos de asociación en materia de políticas de competitividad, a través de la transferencia de tecnología, la mejora de las infraestructuras, la adopción de estándares y normas, y la mejora de la productividad. Las políticas de cohesión social. El apoyo al regionalismo y la integración regional y sus nuevas dimensiones, mediante la mejora de la interconectividad y la inversión en infraestructuras. La cooperación en materia de ciencia y tecnología, estableciendo el espacio común del conocimiento, y el espacio común de la educación superior. El medio ambiente y el cambio climático, a través de energías renovables, la eficiencia energética, y las políticas de mitigación y adaptación frente al cambio climático. En parte, algunas de estas áreas de cooperación se relacionan con la agenda más amplia de gobernanza de la globalización, ya mencionada, pues demandan la actuación conjunta frente a dinámicas transnacionales que afectan a la gobernabilidad, la seguridad y al bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia transnacional organizada, o las migraciones internacionales. Ahora bien, esta agenda de cooperación temática, basada en lógicas funcionales, también plantea un riesgo. Para esa cooperación podría no ser necesario mantener las cumbres de Jefes de Estado; bastaría con la reunión de altos funcionarios y otros mecanismos de índole técnica, perdiéndose la significación y relevancia del diálogo político birregional.

Particular importancia tiene el diálogo y la cooperación birregional para definir las metas internacionales de desarrollo una vez finalice en 2015 la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La agenda de desarrollo “post-ODM” plantea importantes dilemas a ambas regiones. En el debate

ya se anuncian dos grandes posiciones. Una, que se podría denominar “ODM *redux*”, que puede ser descrita como una nueva edición, corregida y aumentada, de los ODM, o como “vuelta de tuerca” a los objetivos de lucha contra la pobreza extrema. Se basa en gran medida en la ayuda al desarrollo, que en esa agenda ocuparía un lugar central, y es una agenda claramente orientada a la pobreza extrema, y por ende, al África subsahariana y Asia meridional, centrada en las necesidades esenciales de los más pobres, y cuestiones como el acceso al agua potable, la inmunización, o la lucha contra las enfermedades transmisibles.

Se trata, sin duda, de una agenda crucial, que es imperativo abordar a partir de consideraciones elementales de dignidad humana. Pero es importante recalcar que una agenda de lucha contra la pobreza extrema no es una agenda de desarrollo global, deja fuera de juego a América Latina y a otros PRM, y sitúa a las tradicionales prioridades de la UE en África subsahariana, y a la cooperación para el desarrollo hacia y con América Latina en planos o ámbitos diferentes, y en gran medida separados.

La segunda posición en ese debate, que se podría denominar “una asociación global para el desarrollo” incorpora la agenda anterior, pero situándola en metas de desarrollo global más amplias. Esa agenda, en gran medida orientada por los resultados del Foro de Alto Nivel de Busan, Corea del Sur de diciembre de 2011, centra su atención en políticas de desarrollo que abarcan la cooperación macroeconómica y financiera internacional, las reglas comerciales, la regulación de las migraciones y las remesas, la transferencia en tecnología, la provisión de bienes públicos regionales y globales, o la protección del medio ambiente global. En esta agenda ampliada la ayuda al desarrollo, que en cualquier caso tiende a disminuir, va a ser menos importante y estará más concentrada en los países más pobres, pero se pone más énfasis en otros ámbitos de política más relevantes, tanto para los países más pobres como para el desarrollo de los PRM. Es una agenda en la que América Latina y su creciente cooperación Sur-Sur tienen más en juego, y también pueden realizar aportes significativos. En esa agenda, las posibilidades de diálogo y cooperación con la UE son mucho mayores, y no sólo por las posibilidades que ofrece la naciente “cooperación triangular” de ambas regiones.

Probablemente, el enfoque ecléctico que subyace a estas cuatro proposiciones o ejes de la cooperación y el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe puede dar satisfacción a realistas, institucionalistas y social-constructivistas, pero más allá de los planteamientos teóricos en los que puedan estar fundamentados, pueden proporcionar una racionalidad política “fuerte” para una relación birregional renovada. Si bien existe una “fatiga de la relación” entre la UE y América Latina y el Caribe, ésta sigue siendo una relación necesaria, y deseable. Al inicio de este seminario, Detlef Nolte utilizó la metáfora de una pareja que a lo largo de su relación ha tenido los inevitables altibajos, encuentros y desencuentros. Para seguir con la misma imagen, podría decirse que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, como las que corresponden a una relación madura, son relaciones que tras el periodo más arrebatado del enamoramiento – ¿Quizás el idilio de los años ochenta? – hay que alimentar y mantener a partir de la comunicación constante, la corresponsabilidad, la confianza y el respeto mutuo, y sobre todo, la autonomía de las partes para evitar relaciones de dependencia insana. En suma, como toda relación duradera, necesitan también el compromiso, la voluntad y el convencimiento mutuo de que continuar juntos sigue siendo la mejor opción.